

Ernst, Werner; Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Neugliederung der Länder

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Ernst, Werner; Thiel, Eberhard (1973) : Neugliederung der Länder, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 53, Iss. 3, pp. 115-123

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134514>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Neugliederung der Länder

Die Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebietes hat nach rund zweijähriger Arbeit ihren Bericht vorgelegt. Der Vorsitzende der Kommission, Prof. Dr. Ernst, schildert die Schwerpunkte des Berichts. Auf die politischen Probleme, die mit einer Neugliederung verbunden sind, weist der Beitrag von Dr. Thiel hin.

Die Vorschläge der Sachverständigenkommission

Werner Ernst, Münster

Art. 29 des Grundgesetzes (GG) gebietet die Neugliederung des Bundesgebiets. Er schreibt vor, daß dabei die landsmannschaftliche Verbundenheit, die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge, die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und das soziale Gefüge zu berücksichtigen sind; Ziel der Neugliederung soll die Bildung von Ländern sein, die nach Größe und Leistungsfähigkeit die ihnen obliegenden Aufgaben wirksam erfüllen können.

Brisantes politisches Problem

Diesen Auftrag schon deswegen ernst zu nehmen, weil er die Form eines Gesetzes hat, könnte als ein typisch rein juristischer und damit fehlerhafter Denkansatz angesehen werden. Die Beobachtung des politischen Le-

bens der Bundesrepublik Deutschland zeigt aber noch etwas anderes: Seit Gründung der BRD, also seit nunmehr fast 25 Jahren, sind zahlreiche Tagungen, öffentliche Diskussionen und Bürgerinitiativen dem Thema der Neugliederung gewidmet gewesen. Viele führende Politiker haben sich zur Notwendigkeit der Neugliederung bekannt und konkretere Reformvorschläge gemacht. Alle drei im Bundestag vertretenen Parteien haben Initiativen in dieser Frage entwickelt. Das alles beweist, daß das Neugliederungsgebot mehr ist als eine juristische Formel, nämlich ein politisches Problem von erheblicher Brisanz.

Die Bundesregierung hat im Oktober 1970 eine unabhängige Sachverständigenkommission mit dem Auftrag eingesetzt, Vor-

schläge für eine zeitgemäße Neugliederung des Bundesgebiets auszuarbeiten und damit — anstelle des heute weitgehend überholten Luther-Gutachtens von 1955 — neue Grundlagen für die Erfüllung des Verfassungsauftrages zu schaffen. Die Kommission hat ihren Bericht am 20. 2. dem Bundeskanzler übergeben. Der etwa 270 Seiten (ohne Anlagen-Band) umfassende Bericht kann hier nicht in wenigen Zeilen als Kurzfassung wiedergegeben werden. Aufgabe dieses Aufsatzes kann es vielmehr nur sein, vor dem Hintergrund der skizzenhaft angedeuteten gesamten Gedankenführung des Gutachtens einige ausgewählte Gesichtspunkte zu erörtern.

Der entscheidende Bezugspunkt des Art. 29 GG ist die Eig-

nung der Länder zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Welches diese Aufgaben sind, sagt das GG in diesem Zusammenhang nicht ausdrücklich. Sie sind im Rahmen der verfassungsrechtlich festgelegten, tragenden Prinzipien unseres Staates an der Wirklichkeit der staatlichen Tätigkeit abzulesen.

Danach sind die Aufgaben der Länder im ganzen Bundesgebiet grundsätzlich gleich; sie zu bestimmen steht auch nicht im Belieben des einzelnen Landes. Das folgt aus dem sozialstaatlichen Postulat unserer Verfassung, wonach in allen Teilen des Bundesgebietes gleichwertige Lebensbedingungen zu schaffen sind. Die Aufgaben der Länder liegen neben dem Gesetzesvollzug und neben der Sorge für den Kommunalbereich und der kommunalen Ausgleichsfunktion mit zunehmendem Gewicht auf dem Gebiet der langfristigen Landesentwicklung. Ziel ist dabei, die Existenzgrundlagen für das Leben der Bürger mitten in dem tiefgreifenden und rasanten Wandel unserer Zeit unter Mobilisierung der Wachstumsreserven zu sichern und weiter zu entwickeln. Nur originär leistungsfähige und gesamtwirtschaftlich zweckmäßig gegliederte Länder können diese Aufgabe erfüllen.

Sinn des Föderalismus

Dabei muß man freilich von einem klaren Verständnis des Sinns eines föderalistischen Staatsaufbaus ausgehen. Die Neugliederung soll die Chancen des Föderalismus für die Zukunft sichern. Das Urteil über eine Neugliederung des Bundesgebiets hängt also von der Antwort auf die Frage ab, welchen Sinn denn überhaupt der Föderalismus in unserer Zeit hat. Hier sind drei Gesichtspunkte maßgebend.

Die bundesstaatliche Ordnung dient einmal der gegenseitigen Ausbalancierung, Begrenzung

und Kontrolle der politischen Macht. Sie verbessert ferner die Chance der bürgerschaftlichen Mitwirkung an der Politik. Sie ist schließlich als Organisations-system den Erfordernissen der modernen Gesellschaft besser angepaßt als zentralistische Organisationsformen. Die nicht selten vertretene Auffassung, ein zentralisierter Einheitsstaat sei weit besser als ein föderalistisch konstruierter Staat geeignet, die Aufgaben eines modernen Staates zu erfüllen, entspricht nicht den praktischen Erfahrungen. Die lebhaften Bemühungen zentralistisch organisierter Länder, wie etwa Frankreich, Großbri-

tannien und Italien, um den Aufbau von Regionalverbänden mit weitgehender Autonomie beweisen das. Die Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge in der modernen Gesellschaft sind zu umfassend, zu differenziert und zu komplex, um von einer staatlichen Zentralinstanz aus wirksam erfüllt werden zu können. Selbstverwaltungskörper, auch solche mit ausgeprägter Autonomie, können den gleichen Effekt, wie ihn der föderalistische Staatsaufbau erzielt, nicht haben, weil solche Hoheitsträger immer einer umfassenden staatlichen Aufsicht unterliegen und in ihrer personellen und organisatorischen Bewegungsfreiheit begrenzt sind. Unter dieser Zweckbestimmung ist die Neugliederung also zwingend geboten, wenn der Föderalismus auch in Zukunft gesichert bleiben soll.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit

Die Leistungsfähigkeit im Sinne des Neugliederungsgebots bedeutet eine wirtschaftliche, finanzielle, politische und administrative Leistungsfähigkeit.

Zur Erfassung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen innerhalb der Regionalstatistik bundeseinheitlich bis zur Kreisebene hin eine größere Anzahl von Kennziffern zur Verfügung. Die Aussagefähigkeit der verfügbaren Kennziffern ist freilich aufgrund ihres meist partiellen Charakters, häufig aber auch wegen gewisser Schwächen in der statistischen Erhebungs- und Berechnungsmethode einigen Einschränkungen unterworfen. Durch die Verwendung jeweils mehrerer Kennziffern nebeneinander kann jedoch ein verbessertes Informationsniveau zur Beurteilung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erreicht werden. Die statistische Faktoren-Analyse gestattet es außerdem, die in den zahlreichen Kennziffern enthaltenen Informa-

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Prof. Dr. Werner Ernst, 63, Staatssekretär a. D., ist Geschäftsführender Direktor des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster und Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Hannover. Prof. Ernst war Vorsitzender der Sachverständigenkommission für die Neugliederung des Bundesgebiets.

Dr. Eberhard Thiel, 41, ist Abteilungsdirektor im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und Leiter der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung. Dr. Thiel hat zusammen mit R. Richert für die Sachverständigenkommission ein Gutachten über die Zusammenhänge zwischen Neugliederung, Seehafenpolitik und räumlicher Entwicklung angefertigt.

tionen zu einigen wenigen Indizes zusammenzufassen, wodurch die Überschaubarkeit der verfügbaren Informationen erleichtert wird, die sonst bei der Verwendung einer großen Anzahl von Kennziffern erfahrungsgemäß verlorengeht.

Eine solche Untersuchung zeigt nun, daß das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Wirtschaftsbevölkerung im Jahre 1970 vor allem in den Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und im Saarland, aber auch in Rheinland-Pfalz und Bayern unter dem Bundesdurchschnitt liegt. Für das Jahr 1970 weisen etwa Schleswig-Holstein 84,8, Niedersachsen 88,8, Rheinland-Pfalz 95,8, das Saarland 83,3 und Bayern 97,6 % des Bundesdurchschnitts auf.

Ökonomisch zweckmäßige Ländergrenzen

Neben diesen Kennziffern, die auf die gegenwärtig verwirklichte Wirtschaftskraft abgestellt sind, verdient angesichts der einmaligen Chance der Neugliederung der dynamische Aspekt eine besondere Bedeutung. Hier steht der Richtbegriff der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in engem Zusammenhang mit dem der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit. Natürlich wird in einer auf die Freizügigkeit von Arbeit und Kapital sich gründenden Wirtschaftsordnung der Leistungsaustausch in der Wirtschaft nicht unmittelbar durch Ländergrenzen innerhalb der Bundesrepublik behindert. Eine Ländergrenze ist aber nur dann wirtschaftlich zweckmäßig, wenn das Landesgebiet sich mit dem Raum deckt, in dem für die gesamtwirtschaftlich bestmögliche Effizienz eine einheitliche staatliche Planung und Verwaltung notwendig ist. Verdichtungsräume, Stadtregionen und Einzugsbereiche zentraler Orte sollten daher nicht von Landesgrenzen durchtrennt, Verdichtungsbänder und Entwicklungsachsen allen-

falls quer, aber nicht längs durchschnitten werden.

Gegenwärtig widersprechen die Grenzen der Stadtstaaten Bremen und Hamburg und die Landesgrenzen entlang der Rheinachse von nördlich Bingen bis südlich Karlsruhe, insbesondere in den Räumen Rhein/Main, Rhein/Neckar und Karlsruhe sowie auch in dem Raum Ulm/Neu-Ulm, den Kriterien der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit. Eine wirksame Koordinierung der Entwicklungspolitik über die Ländergrenzen hinaus wird erfahrungsgemäß durch divergierende Interessen der Beteiligten erschwert oder gar verhindert. Die vielfältigen Versuche der Länder, auf der Grundlage von losen Absprachen oder Staatsverträgen die Planung und Durchführung der entwicklungspolitischen Maßnahmen auf Landesebene wirksam zu koordinieren, haben sich als unzureichend erwiesen.

Finanzielle Leistungsfähigkeit

Das Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit meint die originäre, also nicht aus Finanzzuweisung anderer Hoheitsträger abgeleitete Finanzkraft der Länder. Unterschiede im Finanzbedarf zwischen den Regionen werden im Zuge der Annäherung der Lebenshaltung und der Entwicklungserwartungen der Bürger in Stadt und Land in zunehmendem Maße nicht mehr als berechtigt anerkannt. Die originäre Finanzkraft der Länder wird natürlich weitgehend durch ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bestimmt.

Eine unzureichende finanzielle Leistungsfähigkeit weisen insbesondere die Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und das Saarland auf. So liegen die Steuereinnahmen der Länder und Gemeinden für das Jahr 1972 — vor dem Finanzausgleich — in Schleswig-Holstein bei 82,5, in Niedersachsen bei 83,5, in Rheinland-Pfalz

bei 86,3 und im Saarland bei 77,7 % des Bundesdurchschnitts. Eine so starke Spanne der Finanzkraft-Unterschiede beeinträchtigt die Ausgewogenheit des Verhältnisses der Länder untereinander erheblich, begründet Abhängigkeiten der finanzschwachen Länder von zentralen Stellen, die mit dem Sinn der bundesstaatlichen Ordnung, wie sie oben skizziert ist, nicht vereinbar sind, und führt außerdem, wie die Erfahrung lehrt, zu unzulässigen Einwirkungsmöglichkeiten anderer Hoheitsträger auf die betroffenen Länder. Sie erweist sich außerdem als Quelle chronischer Kompetenzkonflikte.

Politische Leistungsfähigkeit

Für die politische Leistungsfähigkeit eines Landes ist zunächst die Integrationsmöglichkeit bedeutsam, die sich in dem Grade ausdrückt, in dem sich die Bevölkerung eines Landes mit dem Land als politische Einheit identifiziert. Hier ist naturgemäß der politische Wert historisch gewachsener Länder mit einem in der Tradition bewährten Landes- und Staatsbewußtsein nicht zu unterschätzen. Neben dieser Integrationsfähigkeit kommt es auf die politische Handlungsfähigkeit der Länder an, d. h. auf die Fähigkeit der Landespolitik, die Probleme und Aufgaben des Landes im Inneren wirksam zu bewältigen. Diese Fähigkeit steht im engen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen, finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit.

Immer wieder wird gegen die Überlegung zur Neugliederung des Bundesgebiets eingewandt, daß der Zweck dieses Vorhabens sich auf andere Weise ebenso wirksam und sogar weniger aufwendig erreichen lasse. Die Kommission hält diesen Einwand nicht für begründet.

Die interregionale Zusammenarbeit der Länder kann gewiß

manche Probleme durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit lösen, sie versagt aber angesichts des Erfordernisses einstimmiger Beschlüsse in den zuständigen Gremien dort, wo echte Interessenkonflikte auftreten und entscheidungsberechtigte Gemeinschaftsorgane für verbindliche Planungen und Durchführungsmaßnahmen tätig sein müßten.

Der Finanzausgleich kann die mangelnde Finanzkraft einzelner Länder immer nur zum Teil ausgleichen. Das Bundesverfassungsgericht hat eindeutig ausgesprochen, daß ein Finanzausgleich unzulässig ist, wenn er so gestaltet ist, daß er die ausgleichspflichtigen Länder entscheidend schwächt und zu einer Nivellierung der Länderfinanzen führt. Überdies wirkt ein Finanzausgleich auch immer nur auf die Symptome eines interregionalen Leistungsgefälles, nicht aber auf dessen Ursachen. Daher ist der Finanzausgleich zur Finanzierung des Ausbaus der Infrastruktur und der wirtschaftlichen Entwicklungsvoraussetzung seinem Wesen nach ungeeignet. Die Gemeinschaftsaufgaben setzen als Kooperationspartner politisch und finanzwirtschaftlich aktionsfähige Länder voraus. Diese zu schaffen, das ist gerade die Aufgabe der Neugliederung.

Überprüft man nun an Hand dieser Kriterien die gegenwärtige Gliederung der Bundesrepublik, so zeigen sich die Hauptprobleme vor allem im Norden und mittelhheinischen Raum.

Im Norden bleiben die Flächenstaaten Niedersachsen und Schleswig-Holstein in ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Die Stadtstaaten Bremen und Hamburg können wegen ihrer Beschränkung auf im wesentlichen städtische Hoheitsräume nicht die Aufgaben eines modernen

Staates in ihrer ganzen Ausfächerung erfüllen, so vor allem nicht die Ausgleichsfunktion gegenüber den sie umgebenden Gebieten, auf die sie doch in vielerlei Hinsicht angewiesen sind. Die Landesgrenzen durchschneiden die Einzugs- und Wirkungsbereiche der städtischen Zentren Bremen und Hamburg und erschweren damit für diese Region die einheitliche staatliche Planungs- und Investitionspolitik. Die Aufteilung des nördlichen Bereichs des Bundesgebiets in vier selbständige staatliche Hoheitsträger steht außerdem einer wirksamen Entwicklungspolitik für die Küstenregion im Wege, deren zunehmende Bedeutung als Standort wirtschaftlicher Unternehmen eine solche Politik gerade besonders dringlich macht.

Zwei Lösungen für den Norden

Hier schlägt die Sachverständigenkommission alternativ zwei Lösungen vor: Entweder ein Bundesland Nord aus den bisherigen Ländern Bremen, Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu bilden (Lösung A); oder ein Bundesland Nordost, das sich aus den gegenwärtigen Ländern Schleswig-Holstein und Hamburg sowie den zum Einzugsbereich Hamburg gehörenden südlich der Elbe gelegenen Gebieten des jetzigen Landes Niedersachsen zusammensetzt, und ein Bundesland Nordwest zu errichten, das aus Bremen und den übrigen Teilen des Landes Niedersachsen besteht (Lösung B).

Eine Möglichkeit, die historisch gewachsene staatliche Selbständigkeit der beiden Hansestädte Bremen und Hamburg zu erhalten, sieht die Kommission dabei nicht. In jedem Fall müßte der Hoheitsbereich der Hansestädte auf den gesamten Zentralitätsbereich dieser Städte ausgedehnt werden, ja sogar die noch weiterreichende Wirtschaftsregion, deren Mittelpunkt

die Hansestädte sind, müßte einbezogen werden. Die dann verbleibenden Teile Schleswig-Holsteins und Niedersachsens wären ohne diese Regionen starken wirtschaftlichen Wachstums aber weder wirtschaftlich noch politisch lebensfähig. Einen solchen Zustand zu schaffen, würde den Erfordernissen des Art. 29 GG eindeutig widersprechen.

Vorschläge für eine Seehäfenorganisation

Die Kommission betont ausdrücklich, daß für die Aufgaben der Hansestädte als Universalhäfen der Bundesrepublik eine besondere Organisationsform geschaffen werden muß. Die bloße Eingliederung der Seehäfen in die allgemeine Verwaltung eines norddeutschen Landes würde die Wahrnehmung dieser Funktion nicht sichern.

Grundlegend für die organisatorischen Vorschläge muß hier die Erkenntnis sein, daß die Seehafenpolitik schon heute nicht von einem einzigen Aufgabenträger, auch nicht von den Hansestädten, autonom wahrgenommen werden kann. Sie ist vielmehr auf die korrespondierende Wahrnehmung wichtiger Komplementärfunktionen durch andere Entscheidungsträger angewiesen, auf die die Hansestädte selbst keinen unmittelbaren Einfluß haben, wie etwa auf die Unterhaltung und Vertiefung der seewärtigen Zufahrtswege oder den Ausbau der Verkehrsverbindungen mit dem Hinterland durch den Bund oder andere benachbarte Länder.

Auch im Hinblick auf den engen Zusammenhang zwischen der Seehafenpolitik und der Industrieansiedlungspolitik in den benachbarten Regionen sowie der gesamten Regionalstrukturpolitik in diesen Bereichen wird die zunehmende Abhängigkeit der Hansestädte von politischen Entscheidungen anderer Hoheitsträger deutlich. Dazu kommt

die Höhe und volkswirtschaftliche Bedeutung der Investitionsmittel, die im Zuge der zu erwartenden technischen Entwicklungen erforderlich und notwendig sein werden, wenn die beiden Universalhäfen auch international konkurrenzfähig bleiben sollen. Kein Seehafen in der Größenordnung von Bremen und Hamburg wird künftig in der Lage sein, diesen Anforderungen allein gerecht zu werden. Diese Überlegungen sprechen dafür, das politische und wirtschaftliche Zusammenwirken der schon heute hauptbeteiligten Hoheits-träger, nämlich Bund, Land und Gemeinde, institutionell abzusichern.

Die Kommission schlägt daher vor, öffentlich-rechtliche Hafenkörperschaften für den Betrieb,

die Unterhaltung und Entwicklung der Häfen zu bilden, deren Mitglieder die Hafengemeinden, das Land und der Bund sind.

Im mittelwestlichen Raum bleiben die Länder Rheinland-Pfalz und Saarland in ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit deutlich hinter dem Bundesdurchschnitt zurück. Rheinland-Pfalz und das Saarland liegen zudem in ihrer Größe unter den Richtwerten, die für die administrative Leistungsfähigkeit eines modernen Staates als unterste Grenze gelten müssen, nämlich eine Einwohnerzahl von etwa 5 Mill. Die Verdichtungsachse des Rheintals wird zwischen Bingen und Karlsruhe durch die Landesgrenzen längs zerschnitten. Außerdem werden die Stadtregionen und

wirtschaftlichen Verflechtungsbereiche Mainz-Wiesbaden, Mannheim-Ludwigshafen und Karlsruhe durch die Landesgrenze geteilt. Auch die Stadtregion Ulm/Neu-Ulm und die zugehörigen Verdichtungsräume werden durch Landesgrenzen zerschnitten.

Die Kommission schlägt auch hier alternativ zwei Lösungen vor: Die Lösung C sieht die Zusammenfügung von Hessen, Rheinland-Pfalz und des Saarlandes sowie des baden-württembergischen Raums Mannheim-Heidelberg zu einem Land Mittelwest C und das Land Baden-Württemberg ohne den bezeichneten Bereich Mannheim-Heidelberg als Bundesland Südwest C vor. Die Lösung D sieht die Zusammenfügung von Hes-

DEUTSCHE BANK

BERLINER DISCONTO BANK · DEUTSCHE UEBERSEEISCHE BANK · SAARLÄNDISCHE KREDITBANK

58 Stützpunkte in 44 Ländern:

Filialen, Vertretungen und Beteiligungen der Gruppe Deutsche Bank im Ausland. Dazu über 3500 Banken in aller Welt, die ständig für uns tätig sind. Und für Sie!

**Ihr Partner
im internationalen Geschäft**

sen und Rheinland-Pfalz ohne die Pfalz und den Bereich Worms als Bundesland Mittelwest D und die Vereinigung des Landes Baden-Württemberg mit dem Saarland, der Pfalz und dem Bereich Worms zu einem Bundesland Südwest D vor.

In beiden Fällen schlägt die Kommission ferner vor, im Raum Ulm/Neu-Ulm den neuen bayerischen Iller-Kreis im neuen Bundesland Südwest C bzw. D zusammenzufassen.

Alle vorgeschlagenen Länder sind im Hinblick auf ihre wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit im Vergleich zu den gegenwärtig ausgeprägten Differenzen zwischen den Ländern ausgeglichener, und sie entsprechen annähernd dem Bundesdurchschnitt. Es ist ein Irrtum zu glauben, daß es sich hier ausschließlich um eine rein

rechnerische Nivellierung handele. Entscheidend ist vielmehr, daß die Neugliederung die Hemmnisse beseitigt, die die gegenwärtigen Landesgrenzen einer wirksamen staatlichen Entwicklungspolitik und damit der Ausschöpfung des wirtschaftlichen Potentials der betroffenen Räume entgegenstellen.

Keine vorgeschlagene Grenze durchschneidet Stadtregionen, Zentralitäts- und Verflechtungsbereiche. Alle vorgeschlagenen Länder sind nach Größe und Leistungsfähigkeit aus eigener Kraft zur Erfüllung ihrer Aufgaben geeignet. Kein Vorschlag bringt für die politische Struktur eine gravierende Veränderung der Mehrheitsverhältnisse beider großen Parteien. (Die Kommission hat hierzu eine hypothetische Umrechnung der letzten vier Landtagswahlen auf die von der Kommission vorge-

schlagenen Länder vorgenommen.) Ein Länderfinanzausgleich wird auch nach der Neugliederung nicht völlig entbehrlich, aber er wird auf fast die Hälfte reduziert, selbst wenn man für einige Jahre eine Anpassung des Finanzausgleichs im norddeutschen Raum für notwendig hält, um den finanziellen Übergangsschwierigkeiten zu begegnen, die sich sonst in diesem Gebiet ergeben würden.

Unsere Verfassung legt die föderalistische Struktur als tragendes Prinzip des Staates fest und sichert sie sogar gegen Verfassungsänderungen. Dieser Bestandsschutz verpflichtet den Gesetzgeber nun auch im wirtschaftlichen, finanziellen und politischen Bereich, den Föderalismus leistungsfähig zu erhalten. Ohne Neugliederung der Länder ist diese Aufgabe nicht zu erfüllen.

Neugliederung als politische Entscheidung

Eberhard Thiel, Hamburg

Die Diskussion über die Neugliederung des Bundesgebiets kann nur dann sinnvoll geführt werden, wenn die Kriterien eingehend analysiert werden, an denen die bestehende oder die geplante Gliederung gemessen werden soll. Das Grundgesetz liefert solch einen Katalog von Orientierungshilfen. Es wird die Beachtung geschichtlicher, kultureller und landsmannschaftlicher Faktoren gefordert und die Bildung von leistungsfähigen Ländern. Das bedeutet, daß die neuen Länder einen möglichst hohen Standard an wirtschaftlicher, finanzieller, politischer und administrativer Leistungsfähigkeit aufweisen sollen.

Mit Hilfe von ökonomisch-statistischen Indikatoren lassen sich nun durchaus Länder abgrenzen, die wirtschaftlich annähernd gleiche Entwicklungschancen aufweisen und deren wirtschaftliche Hauptverflechtungen nicht unnötig durch administrative Grenzen behindert werden. Da die politische und administrative Leistungsfähigkeit zu einem erheblichen Teil auf der fiskalischen Ertragsfähigkeit des Landes beruht, ließe sich auch hierfür eine sinnvoll erscheinende Grenzziehung finden, die durch Beachtung der Reichweiten staatlicher Aktivitäten eine möglichst hohe Effizienz der Staatstätigkeit sichert.

Pläne für eine Neugliederung, die auf diesen stark ökonomisch orientierten Kriterien aufbauen, werden in der Diskussion nicht gerade als sinnlos oder unrealisierbar bezeichnet; dennoch ist vielfach die Meinung zu hören, daß letztlich nicht solche wirtschaftlichen Erkenntnisse eine neue Grenzziehung beeinflussen werden, sondern daß es sich bei der Neugliederung des Bundesgebietes um eine politische Entscheidung handeln wird und auch handeln sollte.

Die Neugliederungsdiskussion bietet keineswegs das einzige Beispiel, bei dem mit solchen Hinweisen einfach und schnell,

wenn auch vielleicht zu vordergründig, die ökonomische Argumentation als relativ unbedeutend hingestellt wird. Es bleibt jedoch zu fragen, welches denn nun die Kriterien für diese politische Entscheidung sein sollen. Da der verfassungsrechtlich vorgezeichnete Weg zu einer Neugliederung sowieso eine Entscheidung auf politischer Ebene sichert und die Wählerstimmen-Analysen im vorliegenden Fall auch keine allzu starke Beunruhigung provozierten, müssen wohl noch andere Aspekte zu dieser Forderung beigetragen haben.

Politische Orientierungsgrößen

Die wichtigste Orientierungsgröße für eine politische Entscheidung wird die Erhaltung, der mögliche Verlust oder der Zugewinn an Macht sein. Es wird dabei aber nicht zu leugnen sein, daß eine wie immer motivierte, also auch eine politische Entscheidung auf die Höhe und Struktur der ökonomischen Ressourcen der zur Neugliederung anstehenden Gebiete achten muß; denn die Wirtschaftskraft ist schließlich eine wichtige Basis jedes politischen Handelns.

Die Bedeutung dieser ökonomischen Überlegungen wird zwar indirekt anerkannt, ihr Stellenwert wird jedoch nicht immer klar definiert. Neben der fiskalisch-ökonomischen Basis der Macht geht es um die zentrale Bedeutung der Dispositionsfreiheit, letztlich um die Möglichkeit, Ziele zu fixieren und Prioritäten sachlicher, zeitlicher und räumlicher Art weitgehend autonom zu bestimmen. Diese Machtfragen werden auch bei der aktuellen Diskussion die Stellungnahmen der Betroffenen in erheblichem Maße beeinflussen.

Da jede Teilnahme am wirtschaftlichen oder politischen Geschehen den Besitz von Macht

voraussetzt, überrascht diese Orientierung kaum. Da es sich aber bei den gegenwärtigen Erörterungen der territorialen Gliederung nicht etwa um eine originäre Aufteilung des Bundesgebiets handelt, sondern es um eine Veränderung bestehender Gliederungen geht, werden sich allein aus diesem Machtaspekt erhebliche Hemmnisse für eine wie auch immer motivierte Gliederung ergeben.

Denn das Aufgehen mehrerer Bundesländer in einem neuen Land oder die Änderung in der administrativen Zuordnung einzelner Landesteile bringen stets einen Wechsel in der Machtverteilung mit sich. Zwar bietet die bloße Vergrößerung eines Gebietes noch keineswegs eine Garantie dafür, daß der ökonomisch-fiskalische Machtzufluß unter Beachtung künftiger Belastungen und Erträge netto bedeutend sein wird. Die räumliche Ausdehnung stellt aber mindestens eine Chance dar, die administrative Gestaltungsmöglichkeit zu vergrößern.

Jedes Land, das die Hoheit über bestimmte Landesteile aufgeben muß, verliert und das aufnehmende Land gewinnt somit meistens Machtpositionen. Bei der Zusammenlegung mehrerer Länder werden einige Zentren eine Minderung ihrer Machtpositionen hinnehmen müssen, während in einem neu zu schaffenden Zentrum zusätzlich erhebliche Macht aggregiert wird. Da die abgebenden oder sich auflösenden Länder wichtige Dispositionsmöglichkeiten aufgeben, wird von diesen der Widerstand gegen eine Neugliederung besonders groß sein.

Mit der Schaffung neuer und der Relativierung bisheriger Machtzentren ist vordergründig auch die Hauptstadtfrage angesprochen. Abgesehen von der damit zusammenhängenden Prestige Komponente und den nicht zu leugnenden lokalen Auswir-

kungen dürften hinsichtlich der Machtausübung bei den sich entwickelnden Systemen der weiträumigen Direktkommunikation kaum technische Probleme für den Informationsfluß auftreten.

Unter dem Gesichtspunkt der Machtrealisation ist aber für den Prozeß der Zielfindung, der Finanzierung und der Ausführung von staatlichen Vorhaben der Kontakt zwischen den unterschiedlich strukturierten Willensträgern, der staatlichen Exekutive und den sich nunmehr ändernden Kreisen von Betroffenen im privaten Sektor von erheblicher Bedeutung. Vorliegende Äußerungen, daß die geographisch von einer künftigen neuen Hauptstadt weiter entfernten Gebiete im Norden der BRD aus dem Blickfeld der Entscheidungsträger treten könnten, oder Befürchtungen, daß über die Seehafenpolitik der Hansestädte in einem möglicherweise binnenländischen Zentrum entschieden würde, stärken die Vermutung, daß die Schaffung größerer Bundesländer nicht nur kommunikationstechnische Probleme hervorrufen wird.

Konkurrenz um Staatsfunktionen

Die bisherige Mitwirkung der Betroffenen im privaten Sektor und damit letztlich auch aller Bürger an den Entscheidungen und der Machtausübung des Staates könnte vielmehr aus anderen Gründen quantitative und qualitative Änderungen erfahren. Das wird sich schon bei der Konkurrenz der einzelnen Staatsfunktionen um die vorhandenen finanziellen Mittel zeigen. Schließlich geht es um die bereits erwähnte Möglichkeit, unter den zu beachtenden neuen regionalen Gegebenheiten und Zielsetzungen den räumlich mit unterschiedlichem Gewicht anfallenden Staatsaufgaben eine mehr oder weniger hohe Priorität zuzuordnen.

Es muß erwartet werden, daß die Einbettung eines Landesteils

oder eines bisher selbständigen Bundeslandes in ein größeres oder anderes Gebiet eine neue Konkurrenzsituation schaffen wird zwischen den einzelnen Verwendungsarten staatlicher Mittel. Die Möglichkeit, Höhe und Struktur einzelner Ausgabarten zu bestimmen, also elementare staatliche Macht auszuüben, hat das z. B. bisher selbständige Teilgebiet nun mit den Willensträgern anderer Gebiete zu teilen. Dabei ist es sehr wahrscheinlich, daß die bislang vorherrschenden Prioritäten, die auf eine Bevorzugung bestimmter staatlicher Funktionen hinausliefen, geändert werden. Bisher war eine Abstimmung der Aufgaben in dem abgebenden Land oder innerhalb eines kleineren Gebietes vorzunehmen, jetzt treten in fast jedem Falle andere Aufgaben auf, die nach Meinung des neuen Willensträgers vielleicht eine höhere Wertigkeit beanspruchen.

Wandel der regionalen Funktionen

Insgesamt zeigt sich hier deutlich die möglicherweise gravierendste Machtverschiebung gegenüber der bisherigen Ordnung. Die Dispositionsmöglichkeiten gehen auf andere oder neue Machtträger über, die sich andere Entscheidungskriterien setzen, als sie in den bisherigen Teilgebieten gültig waren. Eine politische Entscheidung für die Neugliederung müßte gerade einen solchen Machtübergang ausdrücklich bejahen. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Zielsetzung, die Lebensverhältnisse in den Teilräumen der BRD nicht allzu stark divergieren zu lassen und eine entsprechende Entwicklungspolitik zu betreiben, sollte die beschriebene, auch räumlich orientierte erhöhte Konkurrenz der einzelnen Staatsaufgaben um die vorhandenen Ressourcen angestrebt werden.

Als Beispiel für einen Wandel der relativen Bedeutung einer Staatsaufgabe könnte die in der politischen Diskussion der Neugliederung Norddeutschlands eine wichtige Rolle spielende Hafenfunktion dienen. Heute absorbiert die Hafenfunktion nur noch einen geringen Teil der Staatsausgaben der beiden Hansestädte. Das bedeutet, daß die ursprünglich relativ hohe Dominanz dieser Staatsaufgabe sehr stark übergegangen ist auf den Ausbau einer von den Häfen schon weitgehend unabhängig gewordenen räumlichen Dienstleistungs-Agglomeration. Traditionelle Argumentationen müssen sich somit auch konfrontieren lassen mit einem Wandel der relativierten regional relevanten Funktionen.

Die bisherige finanzielle Ausstattung einer Aufgabenart kann unter der Prämisse eines kleineren Raumes durchaus sinnvoll und auch effizient gewesen sein. Bei Einbeziehung eines größeren Gebietes oder beim Wechsel der territorialen Zuordnung kann sich das Ergebnis einer solchen Effizienzanalyse jedoch ändern. Eine Variation des Bezugsraums staatlicher Tätigkeit wird zu einer umfassenderen Beurteilung der Auswirkungen bestimmter Staatsausgaben führen und damit die Chance erhöhen, zu einer besseren Allokation staatlicher Mittel zu gelangen.

Chance zur höheren Produktivität des Staates

Das in der aktuellen Diskussion vorgetragene Argument, daß eine Zusammenlegung von Ländern das Finanzvolumen nicht erhöht, ist in dieser simplen Version nicht zu bestreiten. Die Folgerung daraus, daß eine bloße Addition der Länder keine Besserung der Versorgungslage der Bürger bewirken könne, ließe sich nur halten, wenn es auch bei einer bloßen Addition bisheriger Aktivitäts-

strukturen bliebe. Aber es besteht die Möglichkeit, daß auf Grund der politischen Entscheidung für eine Neugliederung die neuen Machtstrukturen zu einer höheren Produktivität der Staatstätigkeit bei großräumiger Abwägung der Einsatzmöglichkeiten führen könnten.

Auch die Beachtung anderer Kriterien sollte bei Würdigung aller Erfassungsschwierigkeiten nicht von einer Orientierung an Nutzen und Kosten der Staatstätigkeit abhalten. Es ist zu vermuten, daß die bisherigen Prioritäten in der Staatstätigkeit in erheblichem Maße auf einer zu stark lokalen oder auf einer durch zufällige Grenzziehungen begünstigten räumlichen Reduzierung des Betrachtungsobjektes beruhten. Solche Situationen dürften sich besonders in jenen Ballungsgebieten nachweisen lassen, die heute noch von Landesgrenzen durchzogen werden. Die parlamentarische Mitwirkung aller betroffenen Kreise des neuen Gebietes könnte hier zu Änderungen führen.

Nicht zu verwechseln mit solchen Argumentationen, die auf Effizienzmessungen hinauslaufen, ist die in der bisherigen Diskussion beliebte Schätzung jener Kosten, die im Zuge der Neugliederung entstehen werden. So soll die Bildung des Nordstaates angeblich 3 bis 4 Mrd. DM kosten. Mit Sicherheit wird die Staatstätigkeit aufwendiger werden; denn die Auflösung und die Schaffung von Organisationen haben ihren Preis. Dabei ist aber zu bedenken, daß diese Kosten über mehrere Jahre verteilt anfallen werden. Überdies müßten diesen Kosten die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Nutzen gegenübergestellt werden. Zu diesen Nutzen sind auch jene volkswirtschaftlichen Kosten zu rechnen, die bisher durch die bestehenden Gliederungen entstanden und in Zukunft zu vermeiden

sind. Politische Entscheidungen sollten durchaus die zusätzlichen Kosten berücksichtigen, dürfen dann aber die Nutzen nicht unterschätzen.

Der Vorwurf, daß die neue regionale Machtverteilung vielleicht eine geringere fachliche Kompetenz der neuen Entscheidungsträger für bestimmte Funktionen mit sich bringe, erscheint zu pauschal. Überdies wird dabei vernachlässigt, daß bei der Machtumverteilung auch die Befürworter einer hohen Wertigkeit einzelner Staatsausgaben nicht etwa aus dem Willensbildungsprozeß ausscheiden, sondern daß sie die Möglichkeit haben, ihre Vorstellungen gegenüber den anderen Ansprüchen an den Staat politisch durchzusetzen. Außerdem werden weiterhin bestimmte Aufgaben auf unterer Ebene verbleiben können, was für eventuell aufzulösende Bundesländer wichtig sein dürfte.

Tradierter Anspruch auf bestehende Machtstrukturen?

Ohne Zweifel wird in einigen Gebieten der BRD die politische Machtausübung noch stark mitgeprägt durch historische, kulturelle und landsmannschaftliche Faktoren. Eine politische Entscheidung für eine Neugliederung wird dadurch häufig gehemmt werden, obgleich diese Traditionen durchaus auch in veränderten Gebietsverbänden politisch relevant bleiben könnten.

Wenn man einmal absieht von den Motiven, die im einzelnen zur Länderbildung nach dem Zweiten Weltkrieg geführt haben, beruhen viele der heutigen Grenzen in ihrer konkreten Ausgestaltung auf überkommenen, in vielen Fällen auch dynastischen Gegebenheiten früherer Jahrhunderte. Die geforderte Beachtung solcher Zusammenhänge kann aber wohl nicht als tradierter Anspruch auf beste-

hende regionale staatliche Machtstrukturen verstanden werden. In den Zeiten, in denen sie entstanden, können sie durchaus sinnvoll gewesen sein. Es hieße jedoch, die Geschichte fehlerhaft einseitig zu interpretieren, wenn eine Orientierung an historischen Daten vereinfachend lediglich mit einer Festbeschreibung traditioneller Strukturen gleichgesetzt würde. Daß neue gesellschaftliche Ziele bisherige Machtstrukturen verändern und daß neue Machtstrukturen zu anderen Schwerpunkten der Aktivitäten führen, ist keine neue Erkenntnis. Gerade aus der Geschichte läßt sich eine ständige Dynamik ableiten, die letztlich auch eine Anpassung der Gebietsgröße an neue gesellschaftliche und ökonomische Strukturen erkennen läßt. Eine wohlverstandene Orientierung an der Tradition sollte somit eigentlich eine Weiterentwicklung auch der regionalen Machtstrukturen nur begrüßen und sollte entsprechenden politischen Entscheidungen nicht im Wege stehen.

Die Entwicklungen in Richtung auf eine europäische Integration lassen diese Überlegungen, auch auf einen größeren Raum bezogen, recht deutlich werden. Die Schaffung einer effizienten Wirtschaftsunion erfordert ebenfalls erhebliche Machtübertragungen. Das Ziel, auch über die bestehenden Staatsgrenzen hinweg leistungsfähige Gebiets-einheiten zu schaffen, bedingt eine Neuorientierung, die noch stärker als innerhalb eines Staates die Traditionen tangiert und die Bereitschaft zur Veränderung bisheriger Machtstrukturen voraussetzt.

Stärkere Kooperation erforderlich

Genau wie unter europäischen Integrationsaspekten ist auch bei der Erörterung der Neugliederung des Bundesgebietes das Argument nicht von der Hand zu

weisen, daß parallel zu einer territorialen Neuordnung die notwendig erscheinende Neuverteilung der Aufgaben zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten konkrete Gestalt hätte gewinnen müssen. Angesichts der Zielsetzung, die Lebensverhältnisse regional aneinander anzugleichen, wäre sicherlich damit zu rechnen, daß die Teilgebiete bei diesen Verhandlungen noch stärker kooperieren müßten. Sehr nützlich für diese Diskussion wäre eine frühere Veröffentlichung des nunmehr nicht vor 1974 zu erwartenden Bundesraumordnungsprogramms gewesen. Die Bedeutung der Veränderung von Machtstrukturen wäre dann noch transparenter geworden.

Unsichere Realisierung

Zunächst ist nicht abzusehen, ob die vorgelegten Entwürfe für die Neugliederung des Bundesgebietes eine Chance haben, in absehbarer Zeit realisiert zu werden. Es sollte aber gerade eine politische Aufgabe für alle Beteiligten sein, auf der Grundlage der erarbeiteten Materialien die bisherigen Strukturen kritisch daraufhin zu analysieren, ob sie tatsächlich das Maximum an wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Effizienz leisten.

Emotionale Ablehnungen, Argumentationen mit einer einseitig interpretierten Tradition oder Ansprüche auf Grund lediglich einer, in ihrer Bedeutung durchaus wandelbaren speziellen regionalen Staatsaktivität sind sicherlich keine befriedigenden Antworten auf das vorliegende Neuordnungskonzept. Die vorhandene oder fehlende Bereitschaft, bisherige Machtstrukturen auf Grund gewandelter ökonomischer und gesellschaftspolitischer Ziele und Gegebenheiten in Frage stellen zu lassen, sollte den Inhalt der Diskussion über eine politische Entscheidung für oder gegen die Neugliederung bilden.